

rilevazione, esplicitazione e contrattualizzazione della domanda dei servizi ICT e di controllo del grado effettivo di soddisfacimento. Già da prima dell'istituzione delle Agenzie fiscali, è, però, in atto un accelerato processo di riappropriazione da parte dell'Amministrazione delle funzioni di analisi, programmazione, domanda e controllo delle effettive esigenze e di valutazione dell'adeguatezza dei prodotti e dei servizi.

Ci si potrebbe fermare qui, se non fosse per l'opportunità di sottolineare l'esigenza di evitare rischi di segno opposto che potrebbero insorgere nel modo di conseguire il riequilibrio. Il processo di riequilibrio, infatti, deve avvenire, non già mantenendo, e magari esasperando, la frammentazione dei canali autonomi di spesa, ma potenziando la capacità di indirizzo, coordinamento e controllo dell'Amministrazione. La strada maestra non può essere quella di adoperarsi per avere un partner tecnologico debole ed inefficiente. Tutt'altro. Collegandosi a quanto detto prima, va chiaramente affermato che al potenziamento della capacità di gestione strategica dell'Amministrazione deve corrispondere un modello di gestione delle tecnologie informatiche il più possibile efficiente, che valorizzi i punti di forza, anche con possibili aperture al mercato degli enti pubblici decentrati e degli altri sistemi pubblici europei ed extra europei.

Sul piano degli sviluppi operativi, va in primo luogo evidenziato che nel corso dell'anno è stata avviata una serie di incontri tra SOGEI e CONSIP per valutare iniziative congiunte per l'ottimizzazione dei costi del sistema informativo della fiscalità e del tesoro. Sono state individuate alcune aree di interesse comune come l'ottimizzazione dei centri di elaborazione, lo sviluppo di applicazioni di comune interesse servizi di interoperabilità (scambio dati, posta elettronica, ecc.).

Un altro importante sviluppo sul piano operativo si riferisce al fatto che il 28 maggio 2003 è stato stipulato il Contratto di servizi quadro tra il DPF e la SOGEI, con il quale la responsabilità del governo dell'informatica è stata maggiormente ricondotta all'interno dell'Amministrazione, come previsto dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal DPR n. 107 del 2001. Il contratto esplicita i ruoli dei diversi partecipanti: in capo al DPF il governo strategico, in capo alle Agenzie e alle altre strutture il governo dello sviluppo e della gestione del sistema informativo mentre alla Società spettano la realizzazione e l'esercizio degli interventi. Ciascuna struttura organizzativa dell'area finanze stipulerà contratti esecutivi sulla base di regole comuni finalizzate a disciplinare in modo uniforme il contenuto degli specifici rapporti; in particolare le Agenzie potranno pianificare gli obiettivi di automazione concordati nelle convenzioni.

Sono stati previsti strumenti di monitoraggio dei piani di automazione, dei risultati e della loro qualità, nonché penali per il mancato conseguimento dei livelli di servizio. E' stata nominata una commissione con il compito di analizzare i costi delle attività fornite dalla SOGEI, in rapporto ai livelli di servizio richiesti e con riferimento a contesti analoghi di attività di *outsourcing*. Il testo prodotto dalla commissione è stato trasmesso al CNIPA in sede di congruità tecnico economica.

Da evidenziare che dall'articolo 7 del contratto, relativo all'erogazione di prodotti/servizi, sono stati previsti corrispettivi forfetari unitari quali quelli per la remunerazione delle attività di conduzione dei sistemi centrali e di quelli telematici. Tali corrispettivi sono comprensivi dei costi, oltre che per le attività professionali, anche per i beni e i servizi necessari per l'erogazione/realizzazione dei servizi stessi. Per il contenimento della spesa corrente, il DPF ha ottenuto dalla Società una riduzione del 9,09 per cento dei corrispettivi originari che consentiranno una diminuzione complessiva per il 2004 del 5,18 per cento sull'intero massimale relativo ai prodotti/servizi.

In merito all'acquisizione di beni e servizi, il contratto prevede che la Società si avvalga delle *convenzioni quadro* CONSIP. In particolare, a SOGEI viene riconosciuto un corrispettivo, determinato secondo la metrica del *tempo e spesa*, nel limite del 5 per cento del

prezzo di acquisto, nel caso abbia proceduto direttamente alle acquisizioni, e del 2 per cento, qualora si sia avvalsa delle *convenzioni quadro* CONSIP.

Secondo l'Amministrazione, con la nuova soluzione contrattuale prescelta, a partire dal 1° giugno 2003, non può più considerarsi sussistente "un affidamento generale alla Società della gestione e dello sviluppo del sistema informativo della fiscalità". L'Amministrazione, infatti, "ha assunto direttamente la responsabilità della funzione di indirizzo dell'informatica, dell'individuazione degli obiettivi di sviluppo del sistema e della verifica della qualità dei servizi informatizzati".

Il ruolo svolto in termini di coordinamento dal DPF è stato rilevante soprattutto con riferimento alle funzioni di pianificazione e indirizzo, oltre che alle iniziative di studio e di *benchmarking*. Nello svolgimento di tale ruolo, il Dipartimento è stato, comunque, coadiuvato dalla SOGEI, che ha assicurato una cospicua attività di cooperazione caratterizzata da prestazioni di assistenza, supporto e consulenza alle strutture ministeriali, che ha interessato ogni settore di attività informatizzato o informatizzabile. L'Ufficio coordinamento tecnologie informatiche del DPF è anche il principale responsabile in tema di sicurezza, *privacy* ed accessibilità del sistema informativo dell'*Anagrafe tributaria*.

4.4. Agenzie fiscali.

4.4.1. Il nuovo contratto collettivo di comparto.

L'analisi dei risultati di gestione delle Agenzie fiscali verrà sostanzialmente svolta mettendo a raffronto i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi concordati, così come sono rilevabili, rispettivamente, dalle relazioni di consuntivo del piano delle attività e dalle convenzioni stipulate. Prima di procedere con tale esame, appare tuttavia opportuno dar conto di un fatto nuovo sicuramente destinato ad influire profondamente sul modello organizzativo delle Agenzie fiscali: la stipula del contratto collettivo di lavoro di comparto. In data 27 maggio 2004, infatti, è stata sottoposta all'esame delle SS.RR. della Corte dei conti l'ipotesi di contratto collettivo per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003.

L'accentuarsi della peculiarità istituzionale ed organizzativa delle Agenzie fiscali verso un modello di tipo sempre più aziendalistico, ha suggerito l'opportunità di istituire un comparto a sé stante rispetto al settore statale, al fine di individuare, pur nell'ambito di un quadro di coerenza con i principi generali della contrattazione pubblica, uno spazio negoziale che potesse garantirne gli aspetti di specificità.

Molti, peraltro, sono gli elementi innovativi presenti nel contratto, anche se, con la distribuzione praticamente a pioggia anche della componente retributiva legata al risultato, è venuto sostanzialmente a mancare quello che avrebbe potuto spingere verso l'ulteriore aziendalizzazione delle Agenzie fiscali, assicurando la necessaria flessibilità gestionale negli istituti direttamente connessi a quella particolare realtà lavorativa per poter effettivamente sostenere il processo di rinnovamento e garantire sempre più elevati standard di qualità di servizi. Nel quadro delle novità significative presenti, va comunque registrata quella rappresentata dal nuovo modello di classificazione che fa segnare una positiva evoluzione verso una vasta gamma di soluzioni applicative idonee a coniugare le esigenze organizzative delle Agenzie con le aspettative di crescita professionale e retributiva dei dipendenti, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento.

Viene ribadita l'articolazione in tre aree, ma l'accesso dall'esterno è previsto solo nella posizione iniziale dei profili che, all'interno di ciascun'area, individuano le diverse tipologie professionali esistenti nelle Agenzie e che dovranno essere determinati secondo criteri che mirano al superamento dell'eccessiva parcellizzazione del precedente sistema (ex legge n. 312 del 1980), al superamento dei contenuti mansionistici attraverso l'utilizzazione di formulazioni più ampie ed esaustive ed all'attualizzazione delle mansioni in relazione ai

processi di ammodernamento delle Agenzie e delle nuove tecnologie utilizzate. Nell'ambito dei passaggi fra le aree è stata prevista la semplificazione del sistema, superando il precedente meccanismo ritenuto inadatto a valutare compiutamente il personale in relazione agli scopi perseguiti. Si registra inoltre un ampliamento degli spazi di flessibilità all'interno delle aree attraverso la possibilità di effettuare passaggi tra profili diversi al fine di offrire al personale ulteriori prospettive di sviluppo professionale.

Vengono regolati gli aspetti operativi riguardanti le procedure per l'attribuzione degli incarichi per il conferimento dei quali le Agenzie tengono conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, dei requisiti posseduti, delle attitudini e delle capacità professionali e dell'esperienza acquisita dal personale inquadrato nella terza area. Al fine della piena valorizzazione delle citate professionalità è prevista una indennità di posizione che può variare in relazione alla graduazione delle funzioni.

Ulteriori elementi innovativi sono stati apportati, in relazione ad alcuni istituti del trattamento economico, nell'ottica di conseguire una migliore gestione dei processi lavorativi, attraverso la predisposizione di strumenti volti ad incentivare ulteriormente le prestazioni individuali e collettive.

Il fondo unico di amministrazione previsto dal CCNL viene sostituito dal *Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività* ed è finalizzato a promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e progetti strumentali e di risultato.

L'elemento più innovativo è però costituito dall'*Indennità di agenzia*, che sostituisce l'Indennità di amministrazione del comparto Ministeri, ma ne mantiene le medesime caratteristiche di compenso erogato con carattere di continuità e generalità e considerato utile anche ai fini dell'indennità di buonuscita e del TFR. Sotto il profilo della consistenza economica, invece gli importi vengono considerevolmente aumentati in relazione alla stabilizzazione su tale voce retributiva delle quote incentivanti destinate a ciascuna Agenzia in base al sistema delle Convenzioni.

Proprio a causa di quest'ultima innovazione le SS.RR. della Corte dei conti, pur certificando il contratto, hanno ritenuto di doverlo accompagnare con una relazione al Parlamento nella quale viene evidenziato l'utilizzo distorto di fondi collegati ai maggiori introiti derivanti dal raggiungimento degli obiettivi, e pertanto solo eventuali, facendoli diventare fonti di finanziamento per la corresponsione, invece certa e continuativa, di benefici retributivi.

	Dotazione organica dell'Agenzia ⁽¹⁾	Addetti Agenzia 2003	Scostamento addetti/ dotazione organica
ENTRATE			
Personale non dirigente	45.791	34.011	-25,73%
Dirigenti	1.474	978	-33,65%
Totale	47.265	34.989	-25,97%
DOGANE			
Personale non dirigente	13.506	9.450	-30,03%
Dirigenti	388	281	-27,58%
Totale	13.894	9.731	-29,96%
TERRITORIO (2)			
Personale non dirigente	12.950	n.d.	
Dirigenti	450	n.d.	
Totale	13.400	11.525	-13,99%
DEMANIO			
Personale non dirigente	1.847	1.646	-10,88%
Dirigenti	139	87	-37,41%
Totale	1.986	1.733	-12,74%
TOTALE AGENZIE			
Personale non dirigente	74.094		
Dirigenti	2.451		
Totale	76.545	57.978	-24,26%

(1) La dotazione organica dell'Agenzia delle Entrate è fissata dal Regolamento di Amministrazione.

(2) Tale determinazione non è stata rivista, soprattutto per le incertezze ricollegabili alle modalità di attuazione del processo di decentramento e il conseguente, potenziale trasferimento di risorse umane agli enti locali

4.4.2. Agenzia delle entrate.

Come già evidenziato nella relazione relativa all'esercizio finanziario 2002, il Dipartimento delle entrate, prima, e l'Agenzia delle entrate, poi, hanno costituito oggetto di costante attenzione della Corte, sia in sede di esame del rendiconto annuale, sia attraverso la programmazione di apposite indagini nel contesto dei programmi annuali deliberati dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Ciò ha comportato l'instaurazione di un contraddittorio continuativo che ha consentito di seguire in modo sistematico l'evoluzione organizzativa ed operativa, oltre che l'adozione e l'attuazione di interventi autocorrettivi conseguenti ai rilievi formulati nel tempo dalla Corte.

Della continuità e della sistematicità del proficuo contraddittorio instaurato costituiscono da ultimo testimonianza le osservazioni dell'Amministrazione ai rilievi formulati dalla Corte⁸² che vengono esplicitamente condivisi e che hanno comportato l'impegno dell'Agenzia in tema di residui attivi ed in generale della efficienza del sistema della riscossione, in tema di lotta alle frodi in materia di IVA intracomunitaria, e della particolare attenzione prestata alla proficuità ed alla correttezza dei rapporti con il partner informatico (SOGEI).

L'esercizio 2003 si caratterizza per l'impegno assorbente dell'Agenzia sul fronte dell'applicazione dell'originaria legge di condono n. 289 del 2002 e delle successive estensioni e proroghe. L'Amministrazione evidenzia che i benefici del condono vanno individuati:

- nella realizzazione di una forma di riscossione anticipata (ancorché ridotta) di valori nascenti dall'attività di accertamento e controllo, svolta dagli uffici, ed in attesa di trovare un possibile riscontro in termini di gettito;

⁸² Con riguardo sia al rendiconto 2002 che alle indagini programmate dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione

- nell'eliminazione di buona parte dell'arretrato, riconducibile, ad esempio, alle entrate da accertamento e controllo, oppure costituito da crediti di anni lontani e perciò di difficile esazione, di contenzioso potenziale, nonché nell'emersione di materia imponibile riferita a pratiche evasive ed elusive che probabilmente non avrebbero mai trovato una via di emersione direttamente determinata dall'azione accertatrice degli uffici.

Il condono ha tuttavia significato anche, per l'Agenzia, di doversi intensamente impegnare nell'attività di supporto ai contribuenti, di sistemazione delle posizioni definite, di produzione di fonti di interpretazione normativa, di divulgazione delle opportunità concesse. Si tratta di un impegno di dimensioni e di intensità tale che era apparso concreto il rischio di un insostenibile effetto di *stress* per le strutture, tenute a continuare a svolgere anche le normali attività. Come già precedentemente ed in linea generale osservato, la forte incidenza che il condono ha indubbiamente avuto sulle matrici organizzative interne all'Agenzia e sulla corretta e tempestiva interpretazione e comunicazione ai potenziali interessati non sembra tuttavia aver impedito all'Amministrazione di perseguire con successo gli altri obiettivi previsti, consentendole in qualche caso addirittura di superare le previsioni iniziali anche nella gestione dei "prodotti" tradizionali (autoliquidazione, ruoli, accertamento con adesione, acquiescenza e conciliazione giudiziale). In particolare, va notato l'avvio, nel secondo mese dell'anno, dei controlli sui crediti d'imposta per le nuove assunzioni (circa 85 mila controlli a fronte di 25 mila atti di recupero). Così come va rimarcata la sostanziale tenuta dell'indicatore degli accertamenti con adesione e l'acquiescenza, pur in presenza dei forti elementi condizionanti derivati dalle ripetute proroghe degli istituti definitivi.

Il principale fattore di successo va individuato in una buona flessibilità dell'organico deputato a tali attività, associata alla capacità di riorientare gli obiettivi, come evidenziato da un generale incremento nell'area verifiche. Va tuttavia tenuto conto che ciò è anche sicuramente dovuto allo sfruttamento – da parte del contribuente verificato – delle circostanze in cui fosse possibile aderire al condono, in presenza di rilievi da parte dell'Agenzia, portando ad una riduzione dei tempi medi di chiusura di una verifica, con conseguente risparmio di risorse unitarie dedicate. Con il corollario di poter destinare maggiori risorse all'area del "presidio territoriale", con conseguente maggior numero di accessi eseguiti rispetto a quelli preventivati, e che sono stati finalizzati a far emergere l'economia sommersa ed a controllare il rispetto degli obblighi tributari.

In merito all'attività di studio del fenomeno dell'evasione, all'interno della Direzione Centrale dell'Accertamento, è incardinato un apposito settore denominato "Analisi e ricerca", preposto alla attività di individuazione e studio dei fenomeni evasivi ed elusivi, strettamente finalizzato alla predisposizione delle strategie e degli strumenti tecnico-operativi da applicarsi nella quotidiana attività di controllo.

Relativamente all'attività di controllo ha avuto sviluppo la progressiva adozione dei controlli unificati per posizione fiscale (anziché per singola imposta) che conduce ad una visione complessiva di ciascuna posizione, rendendo possibili più agili contestazioni e recuperi di imposte differenti facenti capo a ciascun contribuente, e rendendo più articolato ogni singolo intervento accertatore.

Nell'ottobre del 2003 sono stati estratti dal Sistema Centrale dell'Anagrafe tributaria i dati elementari che hanno formato oggetto dell'approfondimento che ha riguardato la procedura MUV⁸³. L'analisi condotta dagli Uffici dell'Agenzia delle entrate ha riguardato l'attività di accertamento svolta nel corso del 2002 per l'anno di imposta 1999 nei confronti

⁸³ Modello Unificato Verifiche.

di soggetti che, per la stessa annualità di imposta, siano stati, preventivamente, assoggettati a verifica da parte della Guardia di finanza⁸⁴.

Sono state selezionate 1.616 posizioni soggettive interessate dall'attività di accertamento svolta nel 2002 per l'anno di imposta 1999 dagli Uffici dell'Agenzia delle entrate, a seguito di un'attività di verifica svolta dalla Guardia di finanza ed al fine di assicurare il massimo grado di coerenza tra le grandezze da porre in relazione ai fini dell'analisi sono stati posti in correlazione i controlli unificati, i controlli rilevanti ai fini delle imposte dirette ed i controlli rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto con i processi verbali di constatazione redatti a seguito di verifica avente ad oggetto il predetto periodo d'imposta. Al fine di evitare correlazioni incoerenti, per la individuazione del campione oggetto dell'analisi, si è tenuto conto, esclusivamente, della univocità tra processi verbali e controlli. Non hanno concorso, pertanto, alla formazione del campione le posizioni soggettive interessate da più controlli e/o più verbali. Sono state altresì depurate le posizioni soggettive così selezionate da quelle che, "ictu oculi", sono risultate inficiate da meri errori di trasmissione al Sistema centrale dei dati contabili constatati in sede di verifica, ovvero accertati dagli Uffici.

La disamina delle singole posizioni soggettive ha evidenziato, nel complesso, che:

- per 1.297 controlli eseguiti (1'80,26 per cento), gli Uffici delle entrate hanno integralmente trasfuso nei controlli gli importi corrispondenti ai rilievi formulati dalla Guardia di finanza in sede di verifica;
- per 199 controlli eseguiti (12,31 per cento), gli importi corrispondenti ai rilievi formulati dalla Guardia di finanza in sede di verifica sono stati integrati con ulteriori elementi di accertamento già disponibili, ovvero acquisiti a mezzo di una specifica attività di controllo;
- per 97 controlli eseguiti, gli Uffici hanno trasfuso nei controlli gli importi corrispondenti ai rilievi formulati dalla Guardia di finanza in sede di verifica in misura compresa tra l'ottanta ed il cento per cento;
- per 23 controlli eseguiti, caratterizzati dall'assenza dei rilievi, gli Uffici hanno confermato l'operato della Guardia di finanza che, in sede di verifica, non ha constatato violazioni sia di natura sostanziale che formale.

Rispetto al numero complessivo dei controlli costituenti il campione selezionato, sono stati in percentuale di più quelli riferiti agli accertamenti notificati (24,01 per cento) ed agli accertamenti definiti ex art. 15 della legge n. 289 del 2002 (23,27 per cento)⁸⁵, anche se in termini di rendimento il primato spetta agli accertamenti in contenzioso che con 113,5 milioni di euro rappresentano oltre il 42 per cento della maggiore imposta complessiva. Riguardo al rendimento unitario, una posizione di rilievo spetta anche agli accertamenti non notificati con circa 402 mila euro ciascuno.

⁸⁴ La scelta dell'annualità oggetto dell'analisi è in linea con gli indirizzi operativi che, nel disciplinare l'attività di accertamento per l'anno 2002 indicavano il 1999 quale periodo d'imposta da sottoporre, di regola, al controllo.

⁸⁵ Si tratta delle c.d. "liti potenziali".

(migliaia di euro)

STATO/ESITO	Controlli		Maggiore imposta		Rendimento unitario
	Numero	%	Euro	%	
Accertamenti definiti con adesione (Artt. 5 e6, d.lgs 218/1997)	144	8,91	9.702,1	3,61	67,4
Accertamenti definiti con acquiescenza (art.15 d.lgs.218/1997)	87	5,38	154,1	0,06	1,8
Accertamenti definiti con acquiescenza ordinaria	192	11,88	26.077,4	9,70	135,8
Accertamenti definiti per le sole sanzioni	7	0,43	4,2	0,00	,6
Accertamenti in contenzioso	179	11,08	113.518,9	42,24	634,2
Accertamenti definiti (art.15, l.289/2002)	376	23,27	18.571,7	6,91	49,4
Processi verbali definiti (art.15, l.289/2002)	77	4,76	2.967,7	1,10	38,5
Accertamenti notificati	388	24,01	40.299,2	14,99	103,9
Accertamenti non notificati	143	8,85	57.457,3	21,38	401,8
Controlli negativi	23	1,42	-	-	-
CONTROLLI SELEZIONATI	1.616	100,00	268.752,5	100,00	166,3

L'attività svolta nel corso del 2003 ha visto, inoltre, la progressiva introduzione di modelli di comportamento e di controllo coerenti con l'*audit* aziendale, pur entro i limiti normativi e regolamentari preesistenti, al fine di realizzare una sostanziale innovazione nei metodi adottati per la programmazione e l'esecuzione dei controlli. Sono state individuate le aree di maggior rischio nell'ambito del servizio affidato ai concessionari della riscossione, definendo le priorità per la mappatura dei processi e la redazione dei piani di prevenzione dei rischi. In particolare, le verifiche sono state dirette verso quei settori nei quali ciascun concessionario aveva manifestato criticità o disfunzioni operative rilevate nei precedenti controlli e, in larga parte, verso le attività cautelari e le procedure esecutive poste in essere.

Le verifiche svolte dall'Agenzia presso i concessionari nel 2003 sono state 121, alle quali devono sommarsi altri 27 interventi mirati su specifici spunti d'indagine risultanti dall'attività di *intelligence* svolta dalle Direzioni Regionali, direttamente o su impulso qualificato (Procure presso il Tribunale o la Corte dei Conti, Ragioneria). I risultati operativi hanno evidenziato la necessità che una percentuale superiore al 50 per cento dei concessionari adegui le proprie attività a modelli di maggior efficienza⁸⁶; e redigendo i conseguenti processi verbali di constatazione nel corso delle verifiche sono state rilevate violazioni di diversa natura (60 complessivamente), sia per quanto attiene al rispetto della normativa che delle istruzioni amministrative impartite dall'Agenzia.

Per quanto attiene alla valutazione dei risultati delle gestione 2003, obiettivi e rendicontazione si riferiscono a dieci macroprocessi – gestione dei tributi, servizi ai cittadini, consulenza, contrasto all'evasione, contenzioso, servizi professionali e di coordinamento e controllo, servizi generali e gestione delle risorse, formazione, servizi di mercato ed attività progettuali. I primi sei macroprocessi a loro volta si articolano in ventuno attività, ed i risultati di gestione vengono valutati utilizzando 82 indicatori, di cui 18 rilevano anche ai fini del riconoscimento della quota incentivante.

Iniziando dall'impiego delle risorse umane, si deve anzitutto evidenziare che la presenza degli addetti è complessivamente al di sotto di circa il 26 per cento rispetto alla dotazione organica fissata dall'articolo 10 del Regolamento di Amministrazione in 45.791 unità per il personale non dirigente e in 1.474 unità per il personale dirigenziale. In più sedi la Corte ha avuto modo di osservare come le dotazioni organiche delle Agenzie fiscali (come, peraltro, anche di altri centri di responsabilità, ivi compresi il DPF e i Monopoli) siano da ritenersi, in realtà, sopravvalutate: il problema effettivo è quello dell'irrazionale distribuzione sul territorio del personale presente e che, in base agli elementi acquisiti in corso di istruttoria, non sarebbe stata corretta, ma addirittura aggravata, dall'acquisizione del

⁸⁶ Le azioni da questi poste in essere a seguito delle raccomandazioni dei verificatori saranno oggetto di successivo controllo nel corso del corrente anno.

personale risultante in esubero a seguito della cessione dell'ETI. Al 31 dicembre 2003 il personale dell'Agenzia risultava costituito da 34.989 unità, di cui 978 dirigenti. Sono in corso incontri con le OO.SS. per la definizione della distribuzione sul territorio del personale previsto dalla pianta organica. Volendo prendere a riferimento come modello di distribuzione ottimale quello sottostante ai DPCM che avevano definito la distribuzione per l'ex Dipartimento, si conferma, non solo il persistere, ma l'aggravarsi del fenomeno – ripetutamente segnalato negli scorsi anni – di evidenti distorsioni nell'equilibrata allocazione territoriale del personale: lo scostamento relativo medio delle presenze rispetto al modello di distribuzione risultante dalle dotazioni organiche è, sia pure di poco, aumentato rispetto al minimo rilevato nel 2001 (da 0,140 a 0,159).

Dipartimento delle entrate/Agenzia delle entrate - Uffici periferici - Anni 1996 - 1999 e 2001 - 2003

	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Scostamento medio semplice	462,767	324,173	341,095	283,287	216,551	251,084	256,217
Scostamento relativo	0,233	0,172	0,182	0,153	0,140	0,152	0,159

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Come si può vedere dall'allegato 9, elevati risultano ancora gli scostamenti per alcune regioni:

- *in meno*, per Alto Adige (-27,84 per cento), Lombardia (-25,07 per cento), Val d'Aosta (-21 per cento), Trentino (-15,94 per cento), Emilia Romagna (-14,73 per cento) e Toscana (-12 per cento)
- *in più*, per Abruzzo (27,39 per cento), Sicilia (25,35 per cento), Campania (+24,92 per cento), e Calabria (+24,28 per cento).

Ritornando al tema più generale del rapporto fra risorse programmate e risorse utilizzate, va registrato uno scostamento, nel complesso negativo (-2,35), del numero di ore/persona consuntivate rispetto al numero di ore/persona programmate (49.504.000 lavorate rispetto a 50.696.000 previste). Le missioni con gli scostamenti più elevati sono quelle con un'incidenza del tutto marginale sul totale: i servizi di mercato (-38,75 per cento, con un'incidenza dello 0,1 per cento), le attività progettuali (-20,40 per cento, con un'incidenza dello 0,09 per cento), la consulenza - interpello (-16,7 per cento, con un'incidenza dello 0,87 per cento), il contenzioso (-16,51 per cento, con un'incidenza del 6,91 per cento) e la formazione (-11,5 per cento, con un'incidenza del 3,22 per cento). Superiori alla media sono, però, anche gli scostamenti in negativo di due fra le missioni che assorbono consistenti quantità di risorse, la gestione tributi (-7,18 per cento) e i servizi ai cittadini (-6,31 per cento), con un'incidenza, rispettivamente, sul totale delle risorse impiegate, del 14,35 per cento e del 22,71 per cento. L'impiego di risorse è di poco inferiore al programmato per ciò che riguarda i servizi professionali e di coordinamento e controllo (-3,77 per cento), i quali hanno pesato sul totale per il 6,03 per cento, ed è praticamente in linea con il programmato (-0,38 per cento) per la prevenzione e contrasto all'evasione che incide sul totale per il 28,78 per cento. Solo per i servizi generali e la gestione delle risorse, che incidono per il 15,83 per cento sul totale, si rileva un utilizzo di risorse superiore al programmato (+9,62). (All. 10).

Passando dalle missioni ai macro processi/attività, il quadro degli scostamenti si articola ulteriormente, in quanto nell'ambito della gestione tributi se ne evidenziano solo uno in positivo – riscossione (+7,25 per cento) – mentre per gli altri emerge uno scostamento fortemente negativo (-32,76 per cento per la gestione dei rapporti convenzionali con gli intermediari, -16,42 per cento per la liquidazione tributi settore registro, -8,07 per cento per la gestione atti e dichiarazioni e -3,51 per cento per i rimborsi). Diversa è la situazione

riguardo alla prevenzione e contrasto all'evasione in quanto risultano scostamenti fortemente positivi per tre macroprocessi (+36,43 per cento, +29,29 per cento e +25,60 per cento rispettivamente per il controllo sostanziale tributi nel settore registro, per gli accessi per il controllo degli obblighi fiscali e per il controllo formale delle dichiarazioni), mentre gli scostamenti negativi sono meno importanti ad eccezione che per l'attività di analisi e ricerca (-13,44 per cento), le funzioni strumentali all'attività di controllo (-13,10 per cento) e le attività connesse alla definizione delle posizioni fiscali per gli anni pregressi (-6,68 per cento).

Una sostanziale prevalenza di scostamenti positivi è quello che emerge dagli indicatori di servizio: nei pochi casi di mancato raggiungimento degli obiettivi lo scostamento è pressoché insignificante, ad eccezione che per la liquidazione automatica delle dichiarazioni (Mod. UNICO 2001) (-43,06 per cento) nell'ambito della gestione tributi, in quanto troppo elevato il numero delle dichiarazioni previsto in sede di programma⁸⁷; nell'ambito del contrasto all'evasione per il numero degli accessi per il controllo degli obblighi fiscali eseguiti (-85,25 per cento), per i quali, peraltro, si sono utilizzate più risorse di quelle programmate, nonché, sia pure in misura minore, per la percentuale di accertamenti con adesione ed accertamenti con acquiescenza rispetto agli accertamenti notificati e agli accertamenti definiti con adesione in assenza di accertamenti (-3,33 per cento) che risulta sostanzialmente in linea con il risultato atteso (29 per cento rispetto al 30 per cento) pur essendo stato fortemente influenzato dall'evento esogeno della imprevista proroga dei "condoni" (All. 11).

Per tutti i restanti obiettivi gli indicatori evidenziano il superamento, spesso in misura molto significativa. Relativamente alla gestione tributi, l'obiettivo risulta ampiamente superato per quanto riguarda il numero di comunicazioni con segnalazioni di irregolarità (+36,6 per cento, 34,6 milioni in luogo dei 25 milioni previsti).

Per ciò che concerne la missione servizi ai cittadini, l'assistenza al contribuente mediante *call center* e *front office* degli uffici locali, che fa registrare un impiego di risorse inferiore a quelle programmate (-7,02 per cento), mostra che l'obiettivo incentivato relativo alla percentuale di telefonate alle quali è stata fornita risposta entro i tre minuti, è stato centrato e superato (-20,7 per cento)⁸⁸. Positivo il risultato anche per quanto riguarda la registrazione di atti e dichiarazioni, giacché il numero dei contratti di locazione e degli atti notarili registrati per via telematica ha superato l'obiettivo del 232,73 per cento (1,9 milioni rispetto all'obiettivo di 580.000, che già era abbondantemente superiore a quanto programmato e consuntivato nel 2002 (100.000 e 130.200).

Relativamente alla consulenza, è stata resa nei termini risposta al 100 per cento delle istanze di interpello ricevute (6.835). Il loro numero si è ridotto rispetto all'anno precedente,

⁸⁷ Per quanto riguarda la liquidazione automatizzata delle dichiarazioni (artt. 36 bis DPR n. 600/73 e 54 bis DPR n. 633/72), con l'invio di n. 854.042 comunicazioni relative alle dichiarazioni presentate nel 2001 è stato completato il programma relativo a tale annualità; in quanto il numero previsto nel piano annuale di 1.500.000 era stato rettificato già in sede di "monitoraggio al 31 ottobre 2003" come preconsuntivo in circa 840.000 poiché, in sede di controllo, erano state riscontrate 660.000 dichiarazioni senza dati contabili e/o duplicate.

⁸⁸ Nel corso del 2003 sono stati serviti dai CAT, attraverso i vari canali di contatto, 1.432.674 contribuenti, di cui 1.419.784 con risposte telefoniche, 12.643 con risposte attraverso il canale web-e-mail e 247 con risposte tramite fax server: anche i canali alternativi al telefono vengono utilizzati dai contribuenti; infatti, è stata data risposta a 12.643 e-mail (si ricorda che la valorizzazione di una e-mail vale 5 telefonate per cui si ha un prodotto equivalente di 55.730 telefonate) e, in modo sperimentale, è stata avviata la funzionalità del *call-back* e del fax server come canale di contatto. Con il servizio di *call back*, tramite il sito Internet dell'Agenzia delle entrate, si può prenotare una richiamata presso il CAT ad un orario e giorno prestabilito. L'utente interessato, compila un form sul sito con i propri dati identificativi, scegliendo l'ora ed il giorno della richiamata da parte del CAT. Invece con la funzionalità *fax server*, gli utenti interessati compilano la loro richiesta di assistenza inviando il fax ad un numero unico nazionale; la risposta è data dai CAT sempre via fax.

e ciò spiega la riduzione nell'impiego di capacità operativa rispetto al programmato (-16,7 per cento).

Ben 28 sono gli indicatori utilizzati per misurare i risultati del contrasto all'evasione, ma solo per 12 erano stati fissati obiettivi ed è, quindi, possibile verificare a consuntivo il grado di conseguimento. Tutti gli altri gli indicatori utilizzati a consuntivo per misurare i risultati del contrasto all'evasione, tranne i due di cui si è già detto, evidenziano il superamento dell'obiettivo:

- +510 per cento per il numero di comunicazioni/informative inviate ai contribuenti interessati agli istituti definitivi di cui all'art. 15, legge n. 289 del 2002;
- +61,73 per cento e +90 per cento rispettivamente per i controlli equivalenti II.DD., IVA e IRAP, ed i controlli unificati eseguiti rispetto ai controlli con esito positivo;
- +72,21 per cento per i controlli sostanziali equivalenti dei tributi nel settore registro cui corrisponde un, sia pure non proporzionale, aumento delle risorse impiegate rispetto al programmato(+36,43 per cento);
- +27,14 per cento per i controlli formali eseguiti (1.653.000 circa, rispetto a 1.300.000 programmati),cui corrisponde un pressoché pari aumento dell'impiego di capacità operativa rispetto a quella programmata (+25,6 per cento);
- +22,78 per cento per le verifiche equivalenti nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni (442 in luogo di 360), inoltre è migliorata anche la percentuale delle verifiche con esito positivo rispetto alle verifiche eseguite al netto delle verifiche negative in conseguenza del ricorso da parte del contribuente agli istituti definitivi automatici (96 per cento a fronte del 90 per cento previsto);
- +11,53 per cento per le verifiche equivalenti nei confronti di soggetti diversi da quelli di grandi dimensioni (6.915 rispetto all'obiettivo di 6.200), sebbene l'obiettivo posto fosse decisamente inferiore a quanto programmato e consuntivato nel 2002 (9.000 e 9.737); sempre positiva inoltre la percentuale delle verifiche con esito positivo rispetto alle verifiche eseguite al netto delle verifiche negative, in conseguenza del ricorso da parte del contribuente agli istituti definitivi automatici (92 per cento a fronte del 90 per cento previsto).

Il contenzioso, nel 2003, viene considerato una missione dell'Agenzia, contrariamente a quanto previsto per il 2002 quando costituiva un macroprocesso all'interno del contrasto all'evasione, e, degli otto indicatori considerati, cinque sono di nuova costituzione. Tra questi ultimi, per due dei quali sono stati posti degli obiettivi, si rileva il sostanziale superamento degli stessi: numero di costituzioni in giudizio in Commissione Tributaria Provinciale rispetto al numero dei ricorsi pervenuti nel 2003 (+48,08 per cento) e numero di costituzioni in giudizio in Commissione Tributaria Regionale rispetto al numero degli appelli pervenuti nel 2003 (+30,29 per cento). Dal punto di vista numerico, come risulta dall'allegato 12, l'attività del contenzioso si è praticamente dimezzata a causa degli strumenti di definizione agevolata offerti ai contribuenti dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), che hanno comportato, tra l'altro, una minore attività di accertamento rispetto a quella effettuata nell'anno precedente:

- il numero dei ricorsi pervenuti si è ridotto del 48,65 per cento;
- il numero dei ricorsi definiti è da parte sua diminuito – da circa 313 mila a meno di 169 mila (-46,04 per cento), mentre risulta leggermente aumentato il rapporto ricorsi definiti/ricorsi pervenuti (da 1,61 a 1,69);
- resta invariata la percentuale dei ricorsi accolti sul totale dei ricorsi definiti (31 per cento), mentre diminuisce radicalmente (dal 40 per cento allo 0,04 per cento) il numero dei ricorsi parzialmente accolti;
- un andamento analogo si registra per gli appelli; in diminuzione rispetto al 2002 (-51,64 per cento, da 54.032 a 26.126), con un netto calo di quelli definiti (-67,12

per cento) e del rapporto definiti/pervenuti (da 1,28 a 0,87). Ridotto anche il numero degli accoglimenti favorevoli al contribuente (dal 43 per cento al 37 per cento).

Nell'insieme, dopo la forte riduzione del numero totale di ricorsi e di appelli pendenti al 31 dicembre registrato nel 2001 rispetto al 2000 (da oltre un milione a 842 mila), si assiste ad un rallentamento di tale riduzione, con 690 mila nel 2002 e 634.509 nel 2003.

Altri tre obiettivi previsti in convenzione, e che risultano parimenti raggiunti o superati, attengono alla formazione. Un obiettivo si riferisce al numero dei dipendenti da formare, che, globalmente, era stato fissato in 17.800, leggermente superiore a quanto consuntivato nel 2002, ma che a consuntivo è risultato di quasi 42 mila (con una media del +135 per cento). Nel dettaglio la percentuale più consistente di incremento si è registrata riguardo al numero di partecipanti ad iniziative formative inerenti ad aree tematiche di importanza strategica (+181,22 per cento); seguono la formazione inerente all'integrazione delle professionalità ed allo sviluppo della polifunzionalità (+80,33 per cento) e la formazione di dirigenti e funzionari ad alto potenziale partecipanti ad iniziative manageriali (+33,75 per cento).

4.4.3. Agenzia delle dogane.

L'Agenzia delle dogane è stata oggetto nel 2002 di una specifica indagine della Corte tesa a verificare la rispondenza delle modificazioni introdotte nel corso degli anni '90 nella struttura amministrativa e nella politica gestionale dell'Amministrazione doganale italiana alle mutate situazioni ed esigenze poste dalla realizzazione del mercato interno europeo⁸⁹.

Dalle analisi svolte e dai riscontri operati emersero una serie di criticità che vanno tuttavia viste alla luce del dato fondamentale che si tratta di carenze di cui l'Amministrazione doganale è essa stessa avvertita e che, in non pochi casi, formano già oggetto di specifici interventi correttivi. Il processo di correzione e di cambiamento è stato, peraltro, visibilmente accelerato – come risulta anche dalle stesse puntuali risposte alle richieste istruttorie - dall'adozione del *modello organizzativo di agenzia*, che, in ragione dell'elevato grado di autonomia gestionale che lo caratterizza, nello stesso tempo consente ed obbliga a porsi in un'ottica autocritica ed a progettare l'innovazione e l'eccellenza.

L'analisi comparata dei criteri organizzativi e degli obiettivi adottati dai vari paesi dell'Unione Europea continua ad evidenziare che, diversamente da quanto si può dire per altre dogane europee (inglese, francese, olandese), orientate già da tempo a svolgere una *funzione prevalente di servizio agli operatori*, in Italia ad essere privilegiata è stata, tradizionalmente, soprattutto la *funzione di prevenzione e di repressione delle frodi* (cui viene destinato il 72 per cento delle risorse umane a fronte del 5 per cento destinato ai servizi agli operatori). Tuttavia segnali di maggiore attenzione per la funzione di servizio da rendere a supporto del sistema produttivo nazionale e delle relazioni commerciali con l'estero, anche se meno evidenti in sede di programmazione, trovano riscontro nella consuntivazione: le risorse umane utilizzate nei servizi di mercato sono più che raddoppiate, sia rispetto al consuntivo del 2002 (+119,23 per cento), sia rispetto al programma 2003 (+128 per cento). E' stato, in particolare, sviluppata l'offerta di servizi sul mercato, con priorità per quelli inerenti ai laboratori chimici, al fine di massimizzare il "valore percepito" dell'istituzione e di valorizzare le competenze esistenti e le tecnologie già disponibili. Sembra in questo modo avviata l'attuazione di quanto previsto dall'art. 63, comma 2 del d.lgs. n. 300 del 1999 che

⁸⁹ "Innovazioni organizzative ed operative introdotte e risultati conseguiti dall'Amministrazione doganale a seguito della realizzazione del mercato interno europeo", approvata con deliberazione n.27/02 della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato (Adunanza del Collegio I del 22 ottobre 2002).

prevede una “gestione dei laboratori chimici con criteri imprenditoriali”⁹⁰. Inoltre la spinta verso un’organizzazione dei laboratori chimici basata su specializzazioni merceologiche prende l’avvio dal confronto diretto con omologhi organismi nazionali ed internazionali, e con la concorrenza esterna, nonché dal carattere sempre più sofisticato e costoso della strumentazione tecnico-scientifica che rende improduttivo l’investimento nelle numerose apparecchiature di cui dovrebbero eventualmente dotarsi laboratori chimici “generalisti”.

Tra le altre principali criticità emerse dall’indagine va in primo luogo segnalata quella relativa al personale, risultato soprannumerario a seguito della formazione del mercato interno: nonostante la notevole contrazione delle attività tradizionali, la sua consistenza è rimasta sostanzialmente invariata per tutti gli anni ’90. Un dato positivo è che la consistenza del personale impiegato si sia nel 2003 ridotta, anche se solo del 3,23 per cento (da 16.234 ore del 2002 al 15.710). Una conferma della sia pur contenuta riduzione di personale la si ha anche guardando al numero dei presenti (9.731 unità di cui 281 dirigenti) che, rispetto al 2002, ha subito una piccola flessione del 3 per cento), in quanto il *turn over* è stato in buona parte compensato dall’ingresso di personale in mobilità, proveniente principalmente dall’ETI, giustificato dal permanere di uno scarto del 30 per cento fra personale presente e previsione delle pianta organica definita dal Regolamento di amministrazione. Ciò evidenzia le conseguenze negative connesse al sovradimensionamento delle dotazioni organiche segnalato dalla Corte. L’esistenza di spazi potenziali di risparmio può meglio essere apprezzata se si tiene conto del fatto che l’introduzione di procedure automatizzate di controllo (“canale verde”) ha portato, nel 2003, ad escludere dal controllo doganale e dalla visita merci l’82,7 per cento (rispetto al 85 per cento programmato) delle dichiarazioni presentate in dogana.

Relativamente alla formazione, contrariamente a quanto rilevato precedentemente, si possono trarre considerazioni in positivo, sia per il sistematico, sia pur lieve, incremento delle attività formative in termini di ore/uomo erogate (+2,69 per cento rispetto al consuntivo 2002), sia per la predisposizione ed attuazione di uno specifico programma operativo relativo sia all’area tecnico-giuridica, con riguardo alla normativa doganale, comunitaria e nazionale, sia a settori di formazione tradizionali, quali l’area linguistica, in virtù del ruolo internazionale delle Dogane, che ha coinvolto circa un terzo del personale.

Rispetto all’insufficiente attenzione prestata nel corso degli anni ’90 per le implicazioni operative delle scelte legislative adottate a livello comunitario, nel 2003 l’Agenzia si è dovuta organizzare per assolvere agli impegni internazionali connessi con l’esercizio di turno, nel secondo semestre, della Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione Europea, anche al fine di favorire l’introduzione del Codice Doganale Comunitario nonché per l’interpretazione e l’applicazione delle norme transitorie, in vista dell’allargamento dell’Unione Europea. Inoltre al fine di valutare gli effetti dell’allargamento della UE, nel 2003, ha avviato un’apposita analisi relativa ai flussi di traffico con i Paesi in via di adesione ed alle ripercussioni sull’attività in dogana.

Riguardo alla semplificazione a livello nazionale, nel corso del 2003 è stata resa operativa la metodologia di controllo preventivo di “audit doganale alle imprese” con il risultato che, evitando controlli ripetitivi sugli operatori corretti, si mira a certificare il grado di affidabilità degli operatori ed a concedere agevolazioni doganali in grado di assicurare la velocizzazione dei traffici commerciali “sicuri”.

Relativamente al servizio all’utenza, per la prima volta nel 2003 si rileva la consuntivazione dell’impiego di risorse umane destinate allo scopo, che, sebbene sia risultata

⁹⁰ E’ stato avviato, nel 2002, lo sviluppo del progetto pluriennale “Messa in qualità dei Laboratori Chimici”, per il ridisegno delle attività dei laboratori in un’ottica di specializzazione per area merceologica più marcata dell’attuale, con l’obiettivo di realizzare un network di “centri di eccellenza”, caratterizzati da competenze specialistiche, elevati livelli di servizio ed alti standard di qualità dei processi produttivi.

al di sotto del programma, con l'utilizzo di 536 mila ore persona sulle 550 mila previste, è di gran lunga superiore alle 202 mila consuntivate nel 2002 (+ 165 per cento). E' stato, altresì, avviato, in via sperimentale, l'"Ufficio Telematico per le Relazioni con il Pubblico" - disponibile sul sito Internet dell'Agenzia - che si prevede possa fornire risposte, entro, e non oltre, otto giorni lavorativi, alle domande degli utenti, siano essi privati cittadini, operatori o associazioni di categoria. Un'ulteriore facilitazione degli adempimenti per gli operatori economici deriva dalla possibilità fornita di trasmettere per via telematica sia le dichiarazioni doganali che gli elenchi riepilogativi delle cessioni e degli acquisti intracomunitari (elenchi INTRA). Si è, in proposito registrato un progressivo incremento delle transazioni telematiche: nel 2003, circa il 36 per cento delle dichiarazioni doganali presentate in dogana e circa il 4,5 per cento delle righe dettaglio INTRA è stato trasmesso con modalità telematica.

L'analisi precedentemente svolta aveva portato ad evidenziare sviluppi che richiamano l'attenzione sulla perdurante importanza di un efficace sistema di contrasto delle frodi. Di qui l'esigenza di un attento monitoraggio e della valutazione critica dei risultati dell'applicazione di nuovi istituti e strumenti.

In tale ottica, una segnalazione particolare ha riguardato l'applicazione degli istituti della *rappresentanza in dogana* e delle *procedure semplificate*, per la specifica attenzione che andrebbe prestata all'individuazione delle ragioni del comportamento di quegli operatori che si avvalgono della procedura semplificata solo per le esportazioni, mentre per le importazioni utilizzano lo spedizioniere che opera con procedura normale a nome dell'importatore, avvalendosi della rappresentanza diretta. E' un comportamento che non si spiega in termini fisiologici, posto che non si comprende perché l'assenza di una specifica professionalità doganale all'interno dell'impresa debba riguardare le sole importazioni e non anche le esportazioni⁹¹.

Al di là del dato, già visto, sulla sua incidenza (82,7 per cento rispetto all'85 per cento programmato), sarà utile attendere l'esito dell'apposita indagine in corso di svolgimento da parte della Sezione di controllo della Corte al fine di disporre degli elementi informativi necessari per poter valutare, in termini anche qualitativi, i risultati dell'utilizzo della procedura automatizzata di controllo denominata "canale verde"⁹². Tuttavia, dalle informazioni ricevute ai fini della elaborazione della presente relazione sul piano delle attività per l'esercizio 2003 si rileva che positivi passi avanti sono stati compiuti: è, infatti, in corso il costante adeguamento dei profili di rischio posti a base del "Circuito Doganale di Controllo", che consente di disporre di un filtro di selezione delle operazioni doganali e contempera l'esigenza di assicurare l'esecuzione dei controlli demandati alle dogane, con la rapidità e la fluidità crescenti dei traffici commerciali. La procedura per la gestione dei rischi prevede, per il continuo affinamento del sistema, la circolarità dei flussi di informazione: acquisizione permanente di dati ed informazioni qualificate, rilevate sia a livello nazionale, che comunitario ed internazionale; analisi e valutazione costante di tali informazioni, nonché monitoraggio concomitante degli esiti dei controlli⁹³.

⁹¹ L'Agenzia ha peraltro proceduto alla semplificazione della procedura concorsuale per il conseguimento della patente di spedizioniere doganale, con il decentramento, a livello di Direttore di Area Centrale, della firma del relativo provvedimento.

⁹² Per la rilevanza che le procedure semplificate e il canale verde rivestono ai fini del controllo in Dogana, la Corte ha programmato in proposito una specifica indagine di approfondimento nel contesto del programma dei controlli per l'anno 2003 ("Indagine sui risultati delle innovazioni introdotte nelle procedure e nei controlli doganali: le procedure semplificate e il canale verde").

⁹³ Attraverso la taratura dinamica dei profili di rischio dovrebbe essere possibile fronteggiare, con tempestività ed in maniera anche graduata sul territorio - in connessione con le specificità del tessuto economico locale - le diverse situazioni di pericolosità, relative sia ad illeciti e frodi in materia tributaria ed extratributaria, sia ad eventi che possono mettere a rischio la sicurezza e la salute pubblica (eventi di guerra e terrorismo, epidemie di polmonite atipica - SARS e di febbre aviaria). Per migliorare l'operatività del circuito doganale di controllo sono,

In ragione dell'analisi dei rischi applicata e dei flussi di traffico commerciale registrati, a livello nazionale, nel 2003, circa l'83 per cento delle operazioni doganali sono state esitate senza alcun specifico controllo (quindi a "canale verde"), circa il 12 per cento sono state sottoposte al controllo documentale e circa il 5 per cento al controllo fisico. A livello locale, ovviamente, tali percentuali possono anche essere molto diversificate in funzione della pericolosità e dei rischi contingenti.

Lo sviluppo di metodologie di certificazione doganale (Audit esterno di impresa) comporta l'ulteriore affinamento del sistema di analisi dei rischi, consentendo di definire profili di rischio positivi (*White list*), cui corrispondono agevolazioni doganali, in termini di graduazione dei controlli, commisurate al livello di affidabilità conseguito.

Per quanto riguarda il "Circuito Doganale di Controllo", nel corso del 2003, sono state definite le funzionalità per l'attivazione di un quarto canale di selezione delle dichiarazioni doganali, oltre a quelli già in uso (C.V. - senza ulteriori controlli; C.G. - controllo documentale approfondito; V.M. - Controllo documentale e visita fisica delle merci). Tale ulteriore canale è appositamente strutturato per le operazioni che necessitano, a seguito di una mirata analisi, di essere controllate con le apparecchiature scanner, al fine di avere un "radiografia" del carico o del container sottoposti a scannerizzazione, verificando la coerenza con il dichiarato. Con l'inserimento nel circuito di controllo del canale di selezione "scanner" (C.S.), è possibile orientare la scelta degli automezzi o dei container da scannerizzare, in modo da non apportare eccessivi turbamenti al normale svolgersi dei traffici commerciali nell'ambito dei porti e degli interporti. Rispetto al 2002, il numero di tali controlli è aumentato del 151 per cento (da 8.173 a 20.496). Un aumento, sia pure di gran lunga inferiore (+8,13 per cento) va rilevato per i controlli a canale verde (da circa 7,3 a 7,9 milioni), mentre si sono ridotti del 20 per cento i controlli fisici, che sono passati da 446.647 a 357.217 (erano 337.234 nel 2001).

Va inoltre positivamente evidenziato che nel corso del 2003, nell'ambito del processo di semplificazione amministrativa, l'Agenzia ha proceduto alla revisione delle modalità di effettuazione dei preavvisi da parte di soggetti beneficiari di procedura di domiciliazione, al fine di contemperare l'interesse degli operatori alla speditezza dei traffici in esportazione, con gli obblighi imposti dal diritto comunitario in materia di controlli allo sdoganamento.

Un'altra criticità rilevata nell'indagine precedentemente svolta, attinente alla strategia organizzativo-gestionale dell'intero ex Ministero delle finanze, riguardava *l'assenza di un effettivo coordinamento con la Guardia di finanza e la mancata rivisitazione dei ruoli complementari delle due strutture*, che, invece, si imponeva a seguito della realizzazione del mercato interno, a fini, sia di razionalizzazione e di efficienza amministrativa, sia di semplificazione e di riduzione dei costi a carico degli operatori. Dei passi avanti sono stati fatti riguardo al miglioramento dell'efficacia di controlli, con la condivisione con la Guardia di finanza, a livello nazionale, delle banche dati dei sistemi comunitari inerenti il settore doganale (SID) ed accise (SEED) e con lo scambio di informazioni ed esperienze anche in materia di strumenti e metodologie di controllo, come, ad esempio, la collaborazione in materia di utilizzo delle apparecchiature scanner e di tecniche di controllo preventivo (certificazione doganale - Audit d'impresa). L'Agenzia, su richiesta della Guardia di finanza o di altra autorità di Polizia giudiziaria, effettua controlli a mezzo scanner ai fini della sicurezza o per prevenire o reprimere svariati tipi di reato (ad es. quelli legati al contrabbando, al traffico illecito di armi e munizioni, di sostanze stupefacenti, di opere

ad esempio, analizzate le situazioni di contesto che maggiormente influenzano l'attività doganale, quali, il processo di allargamento della Comunità ai Paesi candidati; la progressiva erosione del ruolo fiscale del prelievo daziario; lo stato di allerta conseguente agli eventi di guerra e terrorismo, che hanno fatto riemergere le problematiche relative alla "security".

d'arte) ed è inoltre è in atto il confronto e lo scambio informativo, ad ampio raggio, sulle reciproche esperienze operative in materia di lotta alle frodi⁹⁴.

Relativamente all'attività svolta in applicazione dei condoni, gli accertamenti derivanti dall'applicazione delle norme agevolative, di cui agli articoli 15 (Definizione degli accertamenti, degli inviti al contraddittorio e dei processi verbali di constatazione) e 16 (Chiusura delle liti fiscali pendenti) della legge n. 289 del 2002, sono ammontati nel 2003 a 34,5 milioni di euro, con una percentuale di riscossione dell'83,6 per cento (39,7 milioni di euro).

Venendo ai risultati della specifica gestione 2003, così come consuntivati nella relazione prevista dall'art. 5 della Convenzione, le risorse impiegate sono inferiori dell'1,7 per cento a quelle programmate. Lo scostamento in negativo ha riguardato, oltre che le attività di verifica e controllo ed antifrode (per il maggior peso che hanno assunto i controlli automatizzati), i servizi tributari ai cittadini, enti ed alle PP.AA e l'attività di struttura. Maggiore del programmato è stato, per converso, l'impiego di risorse nella gestione tributi, nella vigilanza e controllo allo sdoganamento, nella formazione, ma, soprattutto, nell'innovazione (+16,1 per cento) e, come già detto, nei servizi di mercato (+119,23 per cento) (All. 13).

Gli indicatori di produzione evidenziano scostamenti in positivo per la maggior parte dei macroprocessi, in particolare per obiettivi introdotti nel 2003: per attività antifrode sui passeggeri (+37 per cento) e sulle merci (+7,4 per cento), ma anche verifiche tecnico-amministrative e controlli equivalenti, rispettivamente, in materia in materia doganale (+23,7 per cento) e di produzione e consumi (+20,8 per cento), per rilascio licenze, +10,9 per cento, per dichiarazioni equivalenti finalizzate allo sdoganamento (+8,5 per cento) e per registrazioni equivalenti relativamente alla liquidazione e contabilizzazione tributi (+7,5). Limitati scostamenti in negativo hanno riguardato solo l'IVA intracomunitaria (-3,4 per cento) e l'assistenza utenti (-2,6 per cento) (All. 14).

Tutti positivi, e spesso di molto, anche gli scostamenti degli indicatori di efficacia, in parte utilizzati anche ai fini della determinazione della quota incentivante (5 per cento), anche in questo caso per obiettivi introdotti nel 2003 come i tassi di positività medi delle verifiche tecnico amministrative (+88 per cento) e di controllo antifrode (+22,7 per cento). Risultano inoltre scostamenti positivi anche per la quota delle dichiarazioni telematiche rispetto al totale delle dichiarazioni scritte (+27,9 per cento), per i maggiori diritti riscossi (MDR) (+27,7 per cento) e per l'incremento della quota delle dichiarazioni a canale verde sottoposte a revisione di accertamento entro 30 gg. (+12 per cento). A proposito dei MDR va tuttavia osservato che l'entità dello scostamento in positivo tra consuntivato e programmato si spiega anche per la fissazione dell'obiettivo ad un livello del 17,6 per cento inferiore al consuntivo 2002, rispetto al quale il consuntivo 2002 fa registrare un aumento solo del 5,2 per cento.(All. 15).

4.4.4. Agenzia del territorio.

L'Agenzia del territorio, continua ad essere interessata da processi di evoluzione per quanto riguarda sia le missioni, sia il modello e l'assetto organizzativo. La riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, avvenuta ad opera del Decreto legislativo n. 173 del 3 luglio 2003⁹⁵, prevede, come esplicitato nel par. 4.1.1., che solo l'Agenzia del demanio sia trasformata in ente pubblico economico.

⁹⁴ Di concerto con l'Organizzazione Mondiale delle Dogane ed in collaborazione con il II° Reparto del Comando Generale della Guardia di finanza, è stata organizzata, a Roma – nei giorni 6, 7 e 8 ottobre 2003, la “12^ riunione dei Capi dei Servizi di indagine/intelligence doganali europei”.

⁹⁵ Pubblicato sulla G.U. n. 161 del 14 luglio 2003.

4.4.4.1. Impiego delle risorse.

Gli obiettivi assegnati all'Agenzia del territorio con la convenzione per l'anno 2003 vedevano una sostanziale diminuzione delle attività relative alla direzione e coordinamento generale (-84,2 per cento di risorse umane programmate rispetto al consuntivo 2002) a favore delle attività istituzionali ordinarie (+29,3 per cento) - nelle quali sono comprese, oltre ai servizi catastali e cartografici, pubblicità immobiliare, osservatorio del mercato immobiliare, le attività precedentemente considerate tra i business complementari relative ai servizi estimativi, cartolarizzazioni degli immobili degli enti previdenziali - ma principalmente dei progetti strategici: processo di revisione degli estimi (+138,8 per cento), costruzione di banche dati (+61 per cento) e decentramento del catasto alle autonomie locali (+18,5 per cento). L'attività di formazione, per la quale viene mantenuto lo stesso programma, viene indicata nel 2003 tra i progetti di miglioramento gestionale. Relativamente al recupero dell'arretrato, le risorse destinate erano esclusivamente quelle a tempo determinato (ex L.S.U., ora LTD) (+30 per cento). Anche se con un'incidenza marginale sul totale, sono state destinate risorse anche a progetti di miglioramento gestionale operativo, tra cui, come già detto, la formazione, ed ai servizi per il mercato (complessivamente circa il 3 per cento del totale delle risorse). (All. 16).

Nel complesso, il programma 2003 riduceva l'impiego di risorse dell'1,6 per cento rispetto al consuntivo 2002 e del 3,3 per cento rispetto al programmato dello stesso anno. Il consuntivo fa registrare una ulteriore riduzione complessiva delle ore impiegate del 3,4 per cento rispetto al programmato (16.293.000 a fronte di 16.870.000. La riduzione complessiva delle ore lavorate rispetto a quelle programmate è, peraltro, il risultato della somma algebrica di scostamenti con segno diverso per le diverse attività. Lo scostamento è stato positivo per i servizi per il mercato (+35,2 per cento) in particolare indirizzati agli impegni derivanti dalle attività di cartolarizzazione, che hanno comportato maggiori volumi di produzione di circa il 22 per cento ed un maggiore impegno di risorse per circa 110.000 ore, necessarie anche per assicurare il rispetto delle scadenze imposte dal processo. Tali impegni hanno comportato un generale contenimento nell'erogazione delle altre tipologie di servizio, principalmente per i progetti strategici (-11,4 per cento), se pure, all'interno di ciascuna di esse, a fronte di saldi, in percentuale negativi si sono rilevati incrementi di ore destinate alle attività connesse al processo di cartolarizzazione in atto. Riguardo all'attività istituzionale ordinaria, l'unico scostamento positivo viene rilevato per i servizi tecnici istituzionali costituiti principalmente dalle stime (+1,5 per cento); per quanto attiene ai servizi catastali e cartografici, che presentano globalmente una riduzione di utilizzo di risorse rispetto al programmato dell'1,5 per cento, risulta essere stata privilegiata l'attività degli sportelli catastali decentrati (+2,18 per cento) a scapito, principalmente, delle visure e certificati (-4,92 per cento) e della consulenza, assistenza e supporto tecnico amministrativo (-3,22 per cento); riguardo alla pubblicità immobiliare (-2,02 per cento) risultano privilegiate le attività relative alla gestione cassa sui servizi di pubblicità (+5,88 per cento) ed al contenzioso su tematiche ipotecarie, civilistiche o fiscali (+5,86 per cento) a scapito delle ispezioni e certificazioni ipotecarie (-4,4 per cento).

4.4.4.2. Risultati di produzione.

Dagli indicatori di produzione emerge un quadro dei risultati della gestione che in buona parte conferma le indicazioni fornite dall'analisi dell'impiego delle risorse (All. 17). Rilevanti scostamenti in positivo, rispetto sia al consuntivo 2002, sia al programma 2003, si riscontrano:

- per l'allineamento delle mappe numeriche e non numeriche CT e CEU (+387,8 per cento e 12,6 per cento) *per quanto riguarda la costituzione dell'Anagrafe dei Beni Immobiliari (ABI)*;